

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 105 DE 1995

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

DISTRIBUIDO Nº 263 DE 1995

JULIO DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

F U N D A C I O N E S

Se define su objeto y se reglamenta su funcionamiento

Version taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 4 de julio de 1995

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Walter Santoro -ad hoc-
Miembros	: Senadores Nahum Bergstein, José Korzeniak, Luis B. Pozzolo y Américo Ricaldoni
Asiste	: Senador Rafael Michelini
Invitados especiales	: Ministro y Subsecretario de Educación y Cultura, contador Samuel Lichtensztejn y profesor Antonio Guerra; y asesores; Director de Justicia, doctor Carlos Teysera y doctor Ricardo Brum
Secretaria	: Josefina Reissig
Ayudante de Comisión	: Juan F. Negro

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Walter Santoro).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 44 minutos)

En el día de hoy, esta Comisión va a analizar el proyecto de ley relativo a Fundaciones en el que se definen sus objetivos y se reglamenta su funcionamiento. Este proyecto de ley fue estudiado en varias sesiones, se elevó al Plenario y en esa oportunidad, a raíz de un planteamiento formulado por el señor Senador Michelini, quien presentó una exposición relativa a este tema, se decidió que el mismo volviera a la Comisión, a fin de conocer la opinión del Ministerio de Educación y Cultura.

Antes de cederle el uso de la palabra al señor Ministro, debo informar que el señor Senador Sarthou envió una nota en la cual manifiesta que por razones de fuerza mayor no puede concurrir a la Comisión en el día de hoy.

Tiene la palabra el señor Ministro de Educación y Cultura.

SEÑOR MINISTRO.- En primer lugar, deseo agradecer el habernos invitado.

Antes de comenzar, queremos señalar que nuestra intervención va a estar enfocada al trabajo que se está realizando y más que observaciones, deseamos puntualizar algunos aspectos que de una primera lectura nos parecen de importancia. Luego de un análisis más detenido pudimos detectar algunos elementos que podrían ser polémicos o que, por lo menos, de alguna forma merecían ser estudiados. Al respecto no hemos traído ninguna formulación alternativa porque creemos relevante que primero planteemos el tema y si la Comisión lo entiende pertinente podríamos presentar un texto sustitutivo.

En la lectura del proyecto de ley encontramos varios puntos polémicos y nos hemos detenido en cinco aspectos, a [illegible]

En primer lugar, quiero hacer alusión al artículo 3º donde, fundamentalmente, se plantea como aspecto de reconocimiento, la existencia de un capital inicial, la integración y recursos futuros. No se hace alusión al hecho de la suficiencia que ese nivel de capital pueda tener con respecto a los objetivos que se dan en esta iniciativa. En los actuales análisis de las asociaciones civiles, la Dirección de Justicia pone el acento —en este sentido creo que las fundaciones no deben escapar a esta regla general— en que sin que haya una relación necesariamente matemática entre capitales y objetivos, sin ninguna duda debe existir compatibilidad entre los fines que se plantean y el capital que generalmente se aporta. En ese sentido, pensamos que podría ser en el artículo 3º —compartimos en cierto modo el informe complementario que surge del informe que realizó el señor Senador Michelini— donde se plantee la existencia de un capital inicial suficiente como para cumplir adecuadamente los fines propuestos.

Creo que esta frase no es en absoluto banal ya que ha habido casos específicos y la Dirección de Justicia me ha dado a conocer que en algunas oportunidades se han rechazado asociaciones o fundaciones, porque la relación en ambos aspectos no ha sido suficiente. O sea que se han planteado objetivo mayores que lo que el capital inicial puede representar. Por lo tanto, tenemos una idea de que puede realizarse una redacción para este literal c) de este apartado C) del artículo 3º, en donde ese capital inicial sea considerado en cuanto a su relación en materia de objetivos. Esta es la primera acotación que queremos hacer de las cinco puntualizaciones a que me referí anteriormente.

La siguiente acotación es la que hace referencia al artículo 14 del proyecto de ley, que se titula "Acumulación de capital". Esta disposición comienza diciendo que la mayor parte de los recursos anuales de la fundación deberán [illegible] al [illegible] de su [illegible]. La verdad es que [illegible]

relación según la cual la remuneración tiene que ver en cierto modo con el 5% del total de recursos que se han destinado al objetivo de la fundación. Por lo tanto, fijar dicho porcentaje, en cierto modo tiene que ver con la determinación de la remuneración de los miembros de la Comisión Administradora. En consecuencia, aunque no tenemos una solución única para este punto, pensando que una acumulación normal de cualquier sociedad se sitúa en alrededor del 10%, 15% y hasta un 20% por concepto de inversión —sacándole un 5% por gastos de administración, que es aproximadamente lo que representaría este porcentaje sobre el 70% ó el 75%— consideramos que en lugar de decir "la mayor parte", tendría que expresarse "70%" ó "75%". Este cambio en la redacción aclararía el concepto para aquellos que tienen que controlar la actividad que se pretende regular. En ese sentido, no nos parece necesario abundar sobre el problema de acumulación de capital, ya que, una vez definido este porcentaje relativamente alto, la acumulación queda acotada en el tiempo. Si la misma fuera del 51%, no hay ninguna duda de que el capital inicial que esta fundación pudiera acumular, a lo largo del tiempo alcanzaría aún más que a triplicarse, lo que creo es el tope que el señor Senador Michelini establece en su propuesta. Sin embargo, si realmente consideramos que el 70% ó 75% —a modo de ejemplo, ya que en este tema no existe una regla fija— es el porcentaje adecuado, de hecho estaríamos limitando la posibilidad de acumulación, aunque sin impedirla. Además de las consideraciones señaladas anteriormente, estimo que el concepto de la mayor parte de los recursos no es, desde este punto de vista, cuantitativamente suficiente.

Reitero que esta norma debe ser considerada en relación con el artículo 8º, que se refiere al 5% de lo que se aplique, por lo que podría ocurrir que si la mayor parte fuera el 100%, estaríamos definiendo que el 5% se destine a gastos de remuneraciones, cifra que me parece excesiva, cuando normalmente se manejan coeficientes del 2% ó 3%. Por lo tanto, al fijar este criterio estaríamos salvando dos situaciones, limitando la remuneración a lo que podría considerarse razonable en esta materia.

que, en honor a la verdad, nos parece un poco confuso porque establece una doble presencia jurisdiccional representada, por un lado, por los tribunales competentes y, por otro, por el Ministerio de Educación y Cultura, para aquellos actos en los que, en definitiva, existirían algunas contradicciones. Por ejemplo, se le daría al Ministerio de Educación y Cultura la posibilidad de revocar pero no la de intervenir ni la de sancionar, de modo que se le concede lo máximo pero no las etapas intermedias. Si se lee esta disposición con detenimiento, podría surgir que al órgano jurisdiccional --es decir, los juzgados correspondientes-- se le daría la posibilidad de intervenir y sancionar, mientras que no se le permitiría lo mismo al Ministerio de Educación y Cultura, quien sí tendría la potestad de revocar, que es el acto más extremo que cabe al respecto. Hasta cierto punto esta disposición es de alguna manera contradictoria con las potestades que actualmente se poseen respecto a las sociedades civiles que involucran a todas las funciones y son controladas a pesar de tener socios y otros fundamentos. Para aquellas fundaciones que no tienen mecanismos internos de administración, el Ministerio de Educación y Cultura no tendría la potestad señalada, por lo que las asociaciones civiles serían más controladas, desde el punto de vista del Ministerio, que las propias fundaciones.

En tercer lugar, cabe destacar que la posibilidad de presencia en un ámbito judicial está siempre abierta, es decir, en ningún momento queda cerrada la vía judicial con respecto a lo que pudiera ocurrir, ya sea un hecho ilícito o alguna intervención que se quisiera establecer por decisión judicial dada una determinada denuncia.

Por este motivo, la conclusión que extraemos, más allá de la redacción definitiva que se quiera dar a esta norma, es que nos parece más válido aplicar al artículo 19 exactamente el mismo contenido que tiene el Decreto-ley Nº 15.089, relativo a las sociedades civiles. Este decreto, [illegible], en la posibilidad de que sea el Ministerio de [illegible]

artículo 19, tal como sucede actualmente, por lo que algunas fases pasan por la Justicia y otras por el Ministerio de Educación y Cultura. Inclusive, consideramos que la propuesta del señor Senador Michelini no soluciona el problema. En realidad trata de resolverlo, pero en definitiva no logra compaginar algo que entendemos debe ser coherente. A nuestro juicio, la máxima coherencia está dada por las atribuciones que se dan al Ministerio de Educación y Cultura en el decreto-ley Nº 15.089, por el cual se le otorga la posibilidad de intervenir, sancionar y revocar, siendo ésta la lógica consecuencia donde no solamente existe la alternativa de revocar y, además, en determinadas condiciones extremas.

No nos mueve el afán de monopolizar una función frente a estas fundaciones, sino la intención de evitar que existan distintas instancias por las cuales el Ministerio de Educación y Cultura que, en definitiva, se supone es el órgano de contralor máximo, termina cumpliendo un rol, no diría mínimo, pero sí limitado en su extensión.

Por lo tanto, una vez examinadas las distintas posibilidades de redacción, nos pareció conveniente tomar en cuenta como punto de referencia el decreto-ley Nº 15.089, relativo a las sociedades civiles, porque es el texto que más se ajustaría al propósito que de hecho se pretende lograr y, en definitiva, no cierra nunca la vía judicial que queda permanentemente en condiciones de ser ejercida.

El cuarto aspecto que queríamos citar, es el relativo al artículo 23. Sin desconocer para nada el objetivo de evitar cualquier traba de tipo burocrático que pueda haber en el plano de un trámite dentro del Ministerio, esta norma reconoce el concepto de aceptación tácita de una fundación simplemente por el correr del tiempo. Además, ni siquiera contempla situaciones como las que se han vivido --y que la Dirección de Justicia conoce-- por las cuales, muchas veces, la omisión no es del Ministerio de Educación y Cultura, sino de las propias personas que no se presentan a las citaciones y [illegible] pueden dejar correr el tiempo por su [illegible]

No queremos que se entienda que no estamos de acuerdo con que se incluya algún concepto por el cual se evite esta situación; además, en términos de normas de procedimientos administrativos, existen mecanismos para limitarlas. Concretamente, nos parece peligrosa la aceptación tácita, simplemente por el correr del tiempo de una fundación que va a actuar en el país, por lo que consideramos conveniente buscar otro sistema más adecuado.

SEÑOR BERGSTEIN.- Deseo saber si el Ministerio de Educación y Cultura tiene alguna propuesta con respecto al artículo 23.

SEÑOR MINISTRO.- En principio no tenemos ninguna norma alternativa preparada, porque nos pareció que era importante saber, en primer lugar, si había un espíritu favorable a estas ideas. Si lo hubiera, con mucho gusto estamos dispuestos a redactar un texto que, eventualmente, pudiera recoger, a su vez, el punto de vista de la Comisión.

Entendemos la inquietud aquí planteada. Al respecto, he tratado de recoger cuáles son los plazos promedios en los que se reconocen las sociedades civiles, porque es un punto de referencia importante. Estimo que el plazo que aquí se indica se cumple bien. Tal vez nuestros asesores nos puedan dar una idea aproximada de cuál es el máximo de demora que pueda tener una sociedad civil. Sin embargo, puedo adelantar --de acuerdo con lo que se me ha manifestado y he podido constatar personalmente-- que muchas veces, bajo un mecanismo que además no está reglamentado, se convoca a una persona y ésta no concurre, transcurriendo un plazo indefinido. En este momento, precisamente, estamos llamando a una sociedad civil por equis motivo, no concurre y no encontramos la manera de que lo haga.

Concretamente, no tenemos una redacción alternativa para ninguno de los puntos planteados, pero estaríamos dispuestos a redactarla si así fuera necesario.

[illegible] de acuerdo con la objeción [illegible]

Pensando en voz alta, la única posibilidad que se me ocurre es la de establecer un plazo para sancionar la inacción del interesado, vencido el cual se dé por rechazada la solicitud de personería jurídica, ya que no hay ningún plazo que valga. Ha habido casos en que se cita a la persona y puede pasar un año sin que ésta concurra. Vale decir que podría ser la aceptación tácita o que se fijara un sistema mixto en el que pudiera determinarse la pasividad del Ministerio de Educación y Cultura o de la Dirección de Justicia, contemplando en forma discriminada las dos situaciones, porque la demora puede venir por un lado o por otro.

SEÑOR POZZOLO.- En principio debo manifestar que este es un tema sumamente importante para la norma. A veces hablamos de la desidia y nos preguntamos qué pasa si un funcionario público deja ocho meses, por ejemplo, un expediente en un cajón, frustrando así una expectativa.

Recogiendo las palabras iniciales del señor Ministro, que me parecen sumamente constructivas, y frente a las observaciones planteadas al proyecto inicial por el señor Senador Michelini, solicitaría que rápidamente se hiciera llegar a la Comisión alguna propuesta concreta. Insisto en que este es un punto clave. A veces sospechamos que el interesado no se presenta; entonces, ofrezcamos la garantía de que desde adentro el procedimiento es seguro y que nadie va a demorar porque sí un expediente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de continuar el análisis de este tema, quien ejerce la Presidencia quiere recordar a los señores Senadores que cuando concurren los señores Ministros a nivel de la Comisión, generalmente es a los efectos de recoger la información correspondiente. Los señores Senadores formulan sus preguntas, pero sin llegar al dialogado, porque esto puede llevarnos a situaciones más complicadas.

SEÑOR RICALDONI.- Sin perjuicio de que coincido con el señor Presidente, quiero decir dos cosas [illegible], por fortuna, [illegible]

Precisamente, este es uno de esos temas que se enmarca por encima de la política y trata de llenar los vacíos que tiene el ordenamiento jurídico vigente en materia de fundaciones. Por lo tanto, creo que mis palabras sólo pueden tomarse en el sentido de que me voy a expresar con entera libertad, y no creo que en esto esté en juego una posición de sector político de Partido. En primer lugar, estoy totalmente de acuerdo con el señor Ministro en cuanto a que hay que buscar una adecuación de las normas vinculadas con el capital destinado a cumplir con el objeto de las fundaciones en forma más precisa y, por supuesto, tener en cuenta —como se acaba de señalar con mucha inteligencia— la repercusión que inevitablemente tiene sobre una norma anterior que establece las remuneraciones que podrían percibir quienes manejaran la fundación. Creo que de esto habría que tomar debida nota. Mucho discutimos en la Comisión sobre este tema, pero creo que la visita del señor Ministro y sus asesores, personalmente me hace ver más claro en este sentido.

En segundo término, quiero decir —y me dirijo especialmente al señor Senador Pozzolo— que, si no recuerdo mal, fui de los que se opusieron a establecer una normativa especial en materia de actos administrativos vinculados con la aprobación de la personalidad jurídica de las fundaciones. Personalmente, considero que deben estar sometidas a un régimen general, no veo motivo por el cual deban salir de él. Además, creo que no se trata de buscar una fórmula alternativa sino que, para someterlas al régimen general, se trataría de no decir nada sobre esta materia. De esta manera, están sometidas al mismo sistema que es bueno, regular o malo, en función de los interesados que no van y, a veces, por algún funcionario del Ministerio. Esto es lo de menos, pero lo que no me parece adecuado es que se establezca una especie de privilegio para los que tramitan una fundación y que haya una resolución afirmativa ficta. Acá ni siquiera se trata del acto administrativo de la denegatoria ficta, sino exactamente de lo opuesto. En este sentido, creo que debemos [illegible] de todo lo que han señalado el señor Ministro y [illegible] una nueva redacción y, [illegible] la Comisión porque [illegible]

entiendo que el hecho de encargar redacciones puede ser malinterpretado porque tendríamos que votar entre nosotros qué es lo que queremos que se redacte y no me parece adecuado hacerlo teniendo en cuenta el número de miembros de la Comisión presentes en este momento. De todas maneras, insisto que el sistema de autorización para el funcionamiento de las fundaciones debe ser el mismo que el de todas las demás. Esto tiene que ver con el otro aspecto al que aludía el señor Ministro, y sobre el cual adelanto mi acuerdo, en cuanto a que no se le ve mucho fundamento al hecho de que el Poder Ejecutivo no pueda decretar una intervención sin autorización del Poder Judicial pero sí, en cambio, cancelar u otorgar una personería jurídica.

SEÑOR MINISTRO.- Solicito al señor Subsecretario Guerra que haga uso de la palabra para tratar el quinto aspecto que tiene que ver, fundamentalmente, con el artículo 17.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- El artículo 17, que se refiere al destino de los bienes, expresa: "El remanente que resulte de la liquidación de la Fundación",etcétera. Sin embargo, entendemos que sería más claro en cuanto a este propósito dejar facultada —como existe en otras normas generales— la disposición final al Ministerio de Educación y Cultura. Esto es teniendo en cuenta que el artículo dice: "el Ministerio de Educación y Cultura resolverá la situación, destinando los bienes a una persona jurídica de derecho público o privado, sin fines de lucro, que desarrolle en el país una actividad similar o afín con el objeto de la Fundación." En este sentido, los señores Senadores comprenderán que es muy complejo poder ubicar esa otra fundación o asociación que esté cumpliendo esos fines. Creemos más lógico que se deje en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, una vez que se ha hecho la liquidación.

SEÑOR RICALDONI.- Quisiera hacer una observación al señor Subsecretario. El texto no se refiere a otra fundación, sino a otra persona jurídica de derecho público o privado, sin fines de lucro.

destinarlo al Ministerio de Educación y Cultura y luego que éste lo abocara a los fines que, por lógica, mantienen el principio general de la ley. Creemos que podría ser más coherente mantenerlo en general.

SEÑOR MINISTRO.- Como observación de carácter general, deseo señalar que consideramos positivo el proyecto de ley y estos aspectos a las que nos estamos refiriendo intentan cooperar en el perfeccionamiento de algunos criterios que nos parece se ajustan mucho más a la realidad del país.

No queremos dejar pasar por alto la propuesta del aditivo que se plantea por parte del señor Senador Michelini sobre incentivos fiscales y contribución de particulares y empresas con programas de interés social. Sin duda, hemos hecho la consulta respecto de la posibilidad eventual en esta materia y, en ese sentido, existe un aspecto que quiero citar y que, personalmente, creo que vale con carácter general al sistema de contralor que estaba impuesto en esta ley. En realidad, nuestra capacidad tanto en lo que pudiera ser la parte financiera y, sobre todo, en el aspecto legal, --por tratarse del aparato administrativo con que cuenta la Justicia en particular y también el Ministerio de Educación y Cultura-- es demasiado magra para poder llevar a cabo muchas de las funciones que aquí se plantean.

Por una parte, en lo que hace a la infraestructura, quiero decir que se está estudiando la creación de una tasa de registro para muchas de las fundaciones y de las asociaciones civiles que en el futuro pudieran registrarse. En definitiva, hay una actividad de contralor que se asigna pero que no tiene posibilidad alguna de llevarse a cabo por no contar con los medios económicos que permitan que los abogados --y en muchos casos, hasta los propios contadores que tienen que participar cuando se trata de elementos contables o financieros-- puedan ser financiados.

al Poder Ejecutivo— tiene que ver con la situación fiscal que se vive en la actualidad. Por otro lado, lamentablemente la realidad nos muestra que cuando se han buscado incentivos sin un buen sistema de contralor, existe una tendencia a utilizar muchos de esos mecanismos en términos de defraudación o malversación del incentivo propiamente dicho y no se obtiene el objetivo de beneficiar a la sociedad sino el de favorecer metas personales. Por supuesto, no tenemos la idea de que todas las fundaciones tengan este carácter ni que lo pretendan. Seguramente, las que ya tienen escala internacional no ván a estar sometidas ni pretenderán obtener ese tipo de beneficio. Pero, es muy probable que quienes trabajan a nivel interno tengan alguna forma de exagerar ese tipo de gastos ó de sobrevalorar determinada clase de bienes en materia de exoneración, lo que nos plantea un obstáculo que, no diría que elimina totalmente la posibilidad de exoneración e incentivo, pero sí que limita mucho la eventualidad de que dicho incentivo tenga una dimensión importante. Sin embargo, no existe ningún planteo específico en términos de dimensiones económicas —es muy difícil medir la incidencia de este aspecto— por lo que voy a agregar que en el Poder Ejecutivo existe una cierta predisposición a aceptar lo que pudiera ser una suerte de incentivo en tanto y en cuanto fuera, en primer lugar, de una entidad tal que no lesione la situación fiscal existente y, en segundo término, que asegure una infraestructura que permita garantizar que el fin último efectivamente se va a lograr.

En el día de hoy comentábamos estos temas con el señor Ministro de Economía y Finanzas, porque nos parecía obvio que el surgimiento de las fundaciones gira, en todos los países del mundo, en torno a los incentivos y en facilitar el ingreso de aquellos bienes o capitales que efectivamente se pongan al servicio de fines sociales lo que, sin ninguna clase de dudas, le interesa al país. El hecho concreto es que se nos brindaron más ejemplos de mal uso de esos incentivos, que de su buena utilización. Lamentablemente, esas experiencias muchas veces empañan situaciones que uno [illegible] reflejadas en un proyecto de ley que [illegible]

Aclaro que quiero dejar sentado este principio para no dejar pasar por alto el tema. Normalmente, en las leyes de fundaciones se busca cuáles son los incentivos que se otorgan para atraer recursos internos o externos al país. También vale la pena señalar que los argumentos que se manejaron fueron de mucho peso, a pesar de la buena predisposición que existía para considerar algún margen de posibilidades que, de alguna manera, debería reflejarse a partir de la Comisión y no del Poder Ejecutivo que, lamentablemente, sólo puede discutir propuestas y, eventualmente, plantear límites a esa situación.

El tema de la infraestructura es para nosotros muy importante. En ese sentido, hablamos con el personal que está a cargo del control de las sociedades civiles y debemos decir que ese contralor que establece la ley se trata de cumplir, pero en condiciones que son muy deficitarias; tanto, como las que tendrá --sin dudas-- el que ejerza, llegado el caso, la propia Comisión, ya sea que pase a la órbita del Ministerio de Educación y Cultura o al ámbito de la Justicia. ¿Por qué digo esto? Porque esta actividad exige un análisis de transparencia sobre una cantidad de aspectos que consideramos de mucha importancia, pero que reclaman una presencia y un análisis profundo, en algunos casos, en torno al funcionamiento de las fundaciones. Digo esto porque una de las soluciones --no digo que sea la única-- consiste en que la gratuidad de los registros de las sociedades civiles y las fundaciones debe dejar paso al cobro de una tasa de registro, como existe en muchos países del mundo, que permita por lo menos cubrir una parte del costo que representa este contralor que cuando se quiere hacer con rigor exige, sin ninguna clase de dudas, un gran esfuerzo y muchos recursos humanos que, sobre todo, deben ser calificados.

Al respecto, esta era la presentación sintética que queríamos hacer.

[illegible] importante trasmitir al señor [illegible]



fundaciones marchan a fuerza de incentivos fiscales. Por lo tanto, el material que adjuntamos se ajusta a esa línea y se procura establecer la mayor cantidad de controles a fin de que esos incentivos fiscales se dirijan en la buena dirección.

Por otro lado, preferimos que todo sea incluido en un solo proyecto de ley y no en varias normas dispersas como, por ejemplo, en la Rendición de Cuentas o en el Presupuesto, a fin de que quede clara la ley y su objetivo.

Quiero destacar que marcamos algunos puntos de nuestra iniciativa, porque deseamos que el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio, tomando esta base, elabore un proyecto de ley global y cerrado —en el sentido de que todos sus aspectos cierren— con el agregado de la inidiativa vinculante y su financiamiento. Si no me equivoco, señor Presidente, el Parlamento no tiene iniciativa en materia de incentivos fiscales.

Me parece lógico que a nivel patrimonial exista una concordancia entre los objetivos de la fundación y el capital inicial. No puede establecerse un objetivo tan grande con un capital inicial que no tenga ninguna relación con el mismo, lo que induciría a pensar que esa institución se está preparando para hacerse de los beneficios fiscales. Una globalidad de tal envergadura hace que no exista ningún mecanismo de control. Por lo tanto, parece lógico que debe existir un claro equilibrio entre el patrimonio y los objetivos propuestos; reitero, cuanto más grandes sean los objetivos propuestos, mayor deberá ser el capital inicial, a efectos de dar un debido respaldo a esos fines. No debe suceder que quienes desean impulsar la fundación no aporten capital y sólo persigan la obtención del incentivo fiscal.

Además, en el trabajo que hemos mencionado, establecemos que queremos incorporar al proyecto de ley un artículo según [illegible]

De todos modos, parecería lógico que un porcentaje del capital inicial y de todo lo que se recauda debe estar destinado a cumplir los objetivos. Por ejemplo, si en determinado departamento el objetivo es lograr que todos los escolares asistan a clases con guardapolvos blancos, debe establecerse un porcentaje a fin de que ello se cumpla y no puede suceder que todo el sector administrativo y aquellos que están vinculados a la parte de infraestructura, se lleven el capital y los incentivos fiscales. Se nos respondió que si dicho capital inicial se deposita en un banco, el mismo estaría afectado, pero no es así. El producido de ese capital es lo que está afectado, en el porcentaje que corresponda. En definitiva, además de ese equilibrio entre el patrimonio y los objetivos, debe existir un porcentaje mínimo que se destine a cumplir esa finalidad, todo lo que debe ser controlado por parte de los Ministerios correspondientes.

Por otro lado, también planteamos que los gastos administrativos no asciendan a más del 3%, 4% ó 5%. Muchas veces sucede que una empresa destina parte de su producido a una fundación --que es de los mismos dueños-- con el fin de obtener incentivos fiscales, en donde los integrantes de la fundación perciben, por concepto de salarios, montos altísimos con el fin de evadir los aportes a la seguridad social y generar mecanismos para defraudar al Fisco. Eso es lo que no queremos. En definitiva, si alguien desea crear una fundación, un mínimo de su capital inicial deberá ser destinado a cumplir sus objetivos y los gastos administrativos --sobre todo los salarios-- tendrán un techo.

Con respecto al tema de los gastos generados por los incentivos fiscales --lo que necesitaría la iniciativa correspondiente-- me arriesgo a decir que habría que instrumentar un mecanismo que fijara un porcentaje por mil y no por cien en las empresas que den ganancias de lo que es la renta, para evitar que con eso se genere cualquier defraudación. En una palabra, se trataría de una medida muy cercana a lo simbólico para que no se produzca en el futuro una situación explosiva en función de la cual se abran [illegible] de ahorro para, de esa forma, evadir

Reitero que se trataría de una medida no muy tentadora, de modo que quienes quieran llevar adelante un principio loable, lo hagan por este mecanismo.

Además, en la medida que no se produzcan situaciones explosivas como la que mencionamos anteriormente, se podría efectuar un control adecuado. Es más; mediante la Ley de Presupuesto y las sucesivas Rendiciones de Cuentas se podrá abrir una canilla, que actualmente está abierta por cuenta gotas, para que salga un pequeño hilo de agua más continuo.

Asimismo, el objetivo que se persigue es ir instrumentando este proceso paso a paso, pero no debemos olvidar que sin incentivos fiscales no habrá fundaciones. Dicho de otra manera, debemos precisar que es cierto que las fundaciones se han prestado para ocasionar diferentes problemas; también es verdad que si no se proporcionan incentivos fiscales, muchas de las fundaciones que realmente son muy buenas, no habrían podido salir adelante.

Reitero una vez más que los incentivos fiscales deberían ser casi simbólicos, por cuenta gotas, para que este proceso no arranque en forma explosiva, sino que exista un correcto control del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, creemos que debe haber una clara determinación de las responsabilidades de los directivos de las fundaciones que, incluso, podría llegar al tema penal, como forma de evitar posibles fraudes de todo tipo. Por lo tanto, lo que señalaba el señor Ministro con respecto a los controles, así como las sugerencias que formulamos, tienden a procurar que las fundaciones marchen hacia adelante. Evidentemente, no hay fundaciones sin incentivos, ni incentivos sin controles ya que, de lo contrario, se pervierte el buen sentido de dichos incentivos.

En cuanto al artículo 17, estaría dispuesto a seguir la sugerencia del Poder Ejecutivo bajo este giro, es decir, mantener la disposición con su redacción actual señalando [illegible] del Ministerio de Educación y Cultura

correspondientes queden en la órbita del Ministerio. De modo que cuando una fundación se liquida no se debe tratar de inventar otra similar, porque no la hay, sino que el Ministerio de Educación y Cultura se deberá encargar de darle a esos fondos el fin perseguido. Sin embargo, cuando haya fundaciones que tengan éxito en su función, si una se liquida y en el mismo ramo existen otras realmente serias y responsables —como, por ejemplo, en el tema ambiental— no se debe seguir burocratizando el Estado, siempre y cuando se esté realizando correctamente a nivel privado. Incluso, debería existir un equilibrio en cuanto a los mecanismos de acuerdo —en virtud de los cuales se sepa a dónde se va a destinar el dinero que se otorgue a esas fundaciones— de modo que el Ministerio de Educación y Cultura esté en condiciones de determinar quién puede emplear mejor los fondos en liquidación, en función de las circunstancias y los fines a los que estaban destinados.

Creo que la norma debe ser flexible y lograr una especie de equilibrio de modo tal que, reitero, el Ministerio pueda establecer el mejor destino de esos recursos.

En consecuencia, pienso que el Senado debe tratar de aprobar una ley de fundaciones en lugar de hacer un agregado cada cuatro meses. Por esa razón, creo que podemos esperar un mes —sé que no se encuentra presente el señor Senador Posadas Montero por lo que, cuando lea la versión taquigráfica de esta sesión, aumentará su enojo conmigo— para la elaboración de un proyecto final, con la iniciativa del Poder Ejecutivo, para evitar los vetos, los desacuerdos y desencuentros entre dicho Poder y el Parlamento, así como también en el ámbito interno de éste. No debemos olvidar que existe un texto inicial y no he escuchado —salvo que se haya señalado al comienzo de esta sesión— de parte del Ministerio de Educación y Cultura que no está dispuesto a que se legisle sobre fundaciones, ni que se haya indicado que esta iniciativa no es seria, sino que existe la idea de corregir algunos aspectos y hacer agregados. Repito que, a mi juicio, deberíamos tomarnos 20 días o, quizá, un mes, para que el [illegible]

desde ya que debemos empezar por cuenta gotas y, en ese sentido, no creo que el Ministro de Economía y Finanzas ni el propio Presidente de la República se nieguen, porque se trataría de un aspecto menor, casi simbólico. Además, eso ayudaría a que se hicieran efectivos los controles necesarios para que el tema de las fundaciones no produjera una situación explosiva.

Naturalmente, perderíamos 20 días, o casi un mes, aunque igualmente lo aprovecharemos ya que el Parlamento está analizando el Proyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social. De modo que no podremos estar en todo y, cuando queramos acordar, vendrá el proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo con el respaldo suficiente, con una buena base, con el incentivo fiscal y los controles correspondientes para que esta Comisión lo considere y, seguramente, lo estaría aprobando en un tiempo breve; incluso, ello permitiría salvar la instancia de la Cámara de Representantes.

Concretamente, esta es una propuesta informal que, a mi entender estaría allanando el camino y haría posible que se generara en la ley un respaldo muy fuerte.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia del señor Ministro de Educación y Cultura, así como también la del señor Subsecretario de dicha Cartera y la de los asesores que han concurrido a esta Comisión.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 15 y 37 minutos)